MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

MVCRX04B4X9S
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j.: MV-143172-9/ODK-2018

Praha 30. ledna 2019

Vyhodnocení podnětu na přezkum zákonnosti usnesení Zastupitelstva města Varnsdorf ze dne 28. listopadu 2018, č. 4.02 (rozpočtové opatření č. 19)

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, obdrželo dne 5. prosince 2018 Váš podnět k uplatnění dozorových opatření vůči usnesení Zastupitelstva města Varnsdorf ze dne 28. listopadu 2018, kterým byly přijetím rozpočtového opatření č. 19 navýšeny neinvestiční výdaje města, mj. smluvní odměna za pronájem měřících zařízení (radary) o 32 mil. Kč (usnesení Zastupitelstva města Varnsdorf č. 129/2018).

Nezákonnost usnesení spatřujete v tom, že město Varnsdorf provádí měření rychlosti prostřednictvím subjektu, který není ani policií ani obecní policií, což je dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu porušením zákona, neboť jde ve spojení s hmotným zájmem subjektu o nepřípustný přenos výkonu veřejné správy. Namítáte, že město tímto deleguje svou pravomoc na subjekt, který tuto pravomoc vykonávat nesmí. Dále uvádíte, že dne 20. září 2017 byla uzavřena městem smlouva se společností Water Solar Technology Ltd., kterou si město pronajalo od této společnosti radary. V čl. 2.1 této smlouvy je uveden závazek pronajímatele radary instalovat, nastavit, servisovat a poskytnout související služby. V čl. 4.1 je upravena odměna pronajímateli, a to za každé jedno měření. Z těchto dvou článků smlouvy dovozujete, že případ města Varnsdorf odpovídá případům, které řešil Nejvyšší správní soud a v nichž dospěl k závěru o porušení zákona, neboť pronajímatel radary nainstaloval, nastavil a byl na věci hmotně zainteresovaný.

Ve svém podnětu uvádíte i celou řadu dalších výhrad k postupu města. Rozporujete především postup při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu, když

smlouva na pronájem měřicích zařízení byla uzavřena do výše plnění 1 000 000 Kč, ačkoli město uhradilo za plnění smlouvy částku téměř 3 000 000 Kč (bod A). Namítáte též porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, při uzavírání druhé smlouvy na pronájem měřících zařízení ze dne 13. září 2018 (bod D). Dále tvrdíte, že město provedlo úhradu za pronájem v rozporu se smlouvou, neboť tuto úhradu učinilo i za časové období, na které se smlouva nevztahovala (bod B). Namítáte též porušení povinnosti péče řádného hospodáře ze strany města při úhradě za plnění smlouvy (bod C). Máte zato, že nezákonným měřením dochází k porušení soukromí osob (bod E) a že došlo ke dvojímu vymáhání pokut (bod F a G).

Ministerstvo vnitra vyhodnotilo Váš podnět jako podnět k uplatnění dozorových a kontrolních pravomocí ve smyslu § 124 a § 129 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Za účelem řádného prověření Vámi uváděných skutečností z hlediska působnosti Ministerstva vnitra jsme si dopisem ze dne 27. prosince 2018, č. j. MV-143172-3/ODK-2018, vyžádali od města Varnsdorf podklady a vyjádření k předmětnému podnětu.

Město Varnsdorf ve svém vyjádření ze dne 17. ledna 2019, č. j. MUVA 158710/2018JezRa, uvedlo, že měření rychlosti provádí městská policie, nikoli jiný subjekt. Pronajímatel nemá do systému jakýkoli přístup a nemůže tudíž výsledek měření ovlivnit, přičemž nastavení celého systému probíhá výlučně dle pokynů města jako nájemce. Město dále odmítlo námitku, podle níž je nastavený systém měření ve městě v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, neboť: *„NSS ve věci měření rychlosti ve Varnsdorfu v minulosti nikdy nerozhodoval.“* Podle názoru města nelze z dostupné soudní judikatury dovozovat, že jakákoli participace na provozu měření ze strany třetího subjektu je nezákonná; je nutné vždy individuálně posuzovat, zda účast třetího subjektu je natolik zásadní, aby zpochybnila celkové výsledky měření. Podle názoru města z technického hlediska nemá pronajímatel jakoukoli možnost ovlivnit výsledky měření rychlosti.

Ministerstvo vnitra na základě posouzení dostupných dokumentů a jednotlivých uplatněných argumentů sděluje následující:

Podle § 124 zákona o obcích vykonává Ministerstvo vnitra dozor nad zákonností usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánů obce v samostatné působnosti. Z ustanovení § 124 odst. 6 téhož zákona vyplývá, že obecná dozorová pravomoc Ministerstva vnitra se neužije v případech, v nichž jsou *dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem*. Ministerstvo vnitra dále podle § 129 odst. 1 provádí kontrolu výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, *nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.*

Posuzování hospodárnosti nakládání s obecním majetkem, tedy zejména hodnocení, zda obec neporušuje povinnost péče řádného hospodáře či další povinnosti stanovené v § 38 zákona o obcích, svěřuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, do tzv. *přezkumu hospodaření,* jak stanoví § 3 písm. a) tohoto zákona. Přezkum hospodaření provádí v případě obcí buď krajský úřad v přenesené působnosti, nebo obcí zvolený auditor či auditorská společnost, nikoli Ministerstvo vnitra (§ 42 zákona o obcích). Orgán vykonávající přezkum hospodaření přitom postupuje podle zákona o přezkoumávání hospodaření. Z uvedeného vyplývá, že Ministerstvo vnitra není oprávněno hodnotit postup obce (města Varnsdorfu) z hlediska dodržení povinnosti hospodárného a účelného nakládání s majetkem podle § 38 odst. 1 zákona o obcích, neboť posouzení toho, zda obec plní tuto zákonnou povinnost, náleží právě orgánům vykonávajícím přezkum hospodaření. Z tohoto důvodu se Ministerstvo vnitra nemůže v rámci své dozorové či kontrolní pravomoci vyjádřit k Vámi namítanému nehospodárnému nakládání s obecními prostředky (bod C podnětu) ani k případnému vynakládání veřejných prostředků v rozporu s uzavřenými smlouvami (bod B podnětu).

Dozorová i kontrolní pravomoc je vyloučena i ve vztahu k hodnocení postupu obcí z hlediska povinností při zadávání veřejných zakázek. Dohled nad dodržováním zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, náleží do působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (srov. § 248 a násl. tohoto zákona). Případné porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu pak spadá do oblasti přezkoumávání hospodaření obcí, jak vyplývá z § 2 odst. 2 písm. c) zákona o přezkoumávání hospodaření. Nezbývá proto než konstatovat, že pokud jde o výhrady vůči postupu města Varnsdorfu, uvedené v bodech A a D Vašeho podnětu, není Ministerstvo vnitra oprávněno se jimi zabývat z důvodu popsané kompetenční výluky.

Dozorová i kontrolní působnost Ministerstva vnitra je vyloučena rovněž ve vztahu k Vámi uváděné námitce, podle níž případným nezákonným měřením rychlosti může docházet k porušení soukromí zaznamenaných osob. Zde je třeba poukázat na to, že ochrana soukromí osob je upravena předpisy práva soukromého, především pak občanským zákoníkem. V rámci dozoru i kontroly se však Ministerstvo vnitra nemůže zabývat případným porušením norem soukromého práva, jak vyplývá z ustanovení § 124 odst. 6 a § 129 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Ministerstvo vnitra tedy nemohlo posuzovat ani Vámi uváděnou námitkou vztahující se k potencionálnímu porušení ochrany soukromí (bod E Vašeho podnětu).

V bodech F a G svého podnětu poukazujete na způsob, jímž jsou výsledky měření uplatňovány v rámci sankčních řízení. Podle ustanovení § 125e zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, projednává

přestupky podle zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle § 128a téhož zákona jsou působnosti stanovené tímto zákonem krajskému úřadu a obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností výkonem přenesené působnosti. Podle § 129 odst. 1 zákona o obcích vykonává kontrolu výkonu přenesené působnosti obcemi krajský úřad (nikoli Ministerstvo vnitra). Proto ve vztahu k případnému nezákonnému postupu obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle zákona o silniční dopravě (včetně sankčních řízení) je příslušný k posouzení krajský úřad, nikoli Ministerstvo vnitra.

Ministerstvo vnitra se proto zabývalo postupem města Varnsdorf, resp. jednotlivými relevantními usneseními orgánů města Varnsdorf, z hlediska Vámi namítaného porušení veřejnoprávní normy, konkrétně § 79a zákona o silničním provozu.

Váš podnět směřuje vůči **usnesení Zastupitelstva města Varnsdorf ze dne 28. listopadu 2018, č. 129/2018, jímž byla schválena rozpočtová změna č. 19** s tím, že byla mj. navýšena položka kapitoly 22 – doprava o 32 000 000 Kč [„Navýšení neinvestičních výdajů – smluvní odměna za pronájem měřících zařízení (radary)“]. Ponecháme-li stranou jednotlivé dílčí výhrady, k jejichž přezkumu není Ministerstvo vnitra oprávněno (srov. výše), shledáváte nezákonnost předmětného usnesení – zjednodušeně řečeno – v tom, že schválilo výdaje na plnění smluv o pronájmu měřících zařízení, které jsou dle Vašeho mínění nezákonné (z důvodů popsaných výše).

Podle § 124 odst. 1 zákona o obcích může Ministerstvo vnitra při výkonu dozoru zasáhnout pouze vůči takovému usnesení, jehož schválením došlo k porušení zákona (resp. veřejnoprávní normy). Vámi zmíněné usnesení provedlo příslušnou rozpočtovou změnu, tedy změnilo rozpočet města Varnsdorf. Podle § 4 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, je *rozpočet územního samosprávného celku (…) finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku.* Podle § 16 téhož zákona se změny rozpočtu, tedy změny finančního plánu, provádějí tzv. rozpočtovými opatřeními.

Z uvedeného vymezení rozpočtu jakožto finančního plánu vyplývá, že rozpočet sám (ani jeho jednotlivé položky) nejsou schválenými konkrétními výdaji, resp. schválenými konkrétními právními jednáními. Jednotlivé položky rozpočtu jsou, zjednodušeně řečeno, pouze informací o předpokládaných výdajích či příjmech. Z tohoto hlediska nelze v samotném schválení rozpočtové změny, resp. ve „vyčlenění“ určitých peněžních prostředků v rozpočtu města, shledávat porušení zákona. To, že tyto prostředky jsou v rozpočtu města předvídány na úhradu související s konkrétními závazky města, ještě nečiní tuto část rozpočtu (případně rozpočtového opatření) nezákonnou, jen protože město následně (či před tím) sjedná

tento závazek v rozporu se zákonem. Jinak řečeno případné nezákonné převzetí určitého závazku (ve Vámi uváděném případě je tvrzeno porušení zákona o silničním provozu sjednáním obou dotčených smluv) může vyvolávat nezákonnost pouze těch usnesení, jimiž byly tyto závazky převzaty (jimiž bylo schváleno uzavření příslušných smluv), nikoli však usnesení, jimiž byly na plnění takových závazků v rozpočtu vyčleněny příslušné prostředky. Samotné vyčlenění prostředků v rozpočtu totiž, jak bylo již uvedeno, neznamená bez dalšího schválení konkrétního výdaje či konkrétního právního jednání (smlouvy).

Ministerstvo vnitra proto ve vztahu k **té části usnesení Zastupitelstva města Varnsdorf ze dne 28. listopadu 2018, jímž byla schválena rozpočtová změna č. 19 (usnesení č. 129/2018), konkrétně vyčlenění částky 32 000 000 Kč na pronájem měřících zařízení, neshledává z Vámi uváděného důvodu (porušení zákona o silničním provozu) důvod pro uplatnění své dozorové pravomoci.**

Ministerstvo vnitra se nicméně muselo z úřední povinnosti zabývat otázkou, zda s ohledem na Vámi namítaný způsob měření rychlosti nejsou v rozporu se zákonem ta usnesení orgánů města, jimiž byl sjednán pronájem měřících zařízení, resp. nastaven způsob měření.

Z předložených podkladů vyplývá, že město uzavřelo dne 20. 9. 2017 se společností Water Solar Technology, Ltd., *smlouvu o nájmu měřících zařízení.* Uzavření této smlouvy bylo schváleno **usnesením Rady města Varnsdorf ze dne 20. 9. 2017, č. 379/2017/1**. V dotčené smlouvě je ujednán způsob výpočtu odměny pronajímateli v **čl. 4.1** následovně: „*Pronajímatel má nárok na částku 300,- Kč bez DPH za každé jedno měření, přičemž jedním měřením se rozumí automatické (zcela nezávislé na konání Pronajímatele) předání takových dat o jednom měření z Měřicího zařízení do SDP, která splňují provozní parametry nastavené Nájemcem pro detekci přestupků (byl překročen Nájemcem určený limit maximální rychlosti a data jsou v souladu s požadavky danými platnými právními předpisy, především pak zákonem o metrologii) a obsahují veškerá data (včetně metadat a obrazových dat) o měření (možném přestupku) umožňující následné vyhodnocení a řešení přestupku překročení maximální povolené rychlosti na úrovni městské policie a správního orgánu v souladu s platnými právními předpisy.“* V **příloze č. 2 smlouvy (systém správy dopravních přestupků)** je podrobně rozveden informační systém pro správu výsledků měření. Smlouva sama (čl. 2.1) i její příloha č. 3 počítá s tím, že pronajímatel provádí určitou správu tohoto systému (srov. ujednání o servisních službách, resp. ujednání o uživatelské podpoře a legislativní maintenance). V čl. **4.2** je uvedeno následující prohlášení: „*Strany pro vyloučení pochybností potvrzují, že Pronajímatel nemá jakýkoli vliv na rozsah měření a parametry měření a nemůže tak ovlivnit výši celkově nárokované Odměny za všechna měření.“* Podobně v **příloze č. 3** je uvedeno: „*systém nesmí umožnit jakoukoli modifikaci dat, aniž by došlo k zaznamenání o data a času modifikace dat o identifikace osoby, která změnu dat*

provedla o původní hodnoty dat o nové hodnoty dat (Pronajímatel nemá vliv na provádění měření, rozsah měření a počet měření, veškeré zásahy Pronajímatele souvisí výhradně se servisní činností a jsou prováděny na základě pokynů Nájemce.).“

Druhou smlouvu uzavřelo město dne 13. 9. 2018 s identickou obchodní společností. Sjednání této smlouvy bylo schváleno **usnesením Rady města Varnsdorf ze dne 6. 9. 2018, č. 383/2018 (Rozhodnutí o veřejné zakázce „Nájem systémů pro měření rychlostí na pozemních komunikacích včetně příslušného software pro zprávu a zpracování přestupků“).** Způsob úhrady za měření (stanovení odměny) je sjednán v čl. **4.1** v zásadě obdobně jako v případě první smlouvy: „*Pronajímatel má nárok na částku 290,- Kč bez DPH za každé jedno měření, přičemž jedním měřením se rozumí automatické (zcela nezávislé na konání Pronajímatele) předání takových dat o jednom měření z Měřicího zařízení do SDP, která splňují provozní parametry nastavené Nájemcem pro detekci přestupků (byl překročen Nájemcem určený limit maximální rychlosti a data jsou v souladu s požadavky danými platnými právními předpisy, především pak zákonem o metrologii) a obsahují veškerá data (včetně metadat a obrazových dat) o měření (možném přestupku) umožňující následné vyhodnocení a řešení přestupku překročení maximální povolené rychlosti na úrovni městské policie a správního orgánu v souladu s platnými právními předpisy.“* Také obsah ostatních relevantních ujednání je z věcného hlediska totožný s první smlouvou (zejm. čl. 4.2, dále příloha č. 1, z níž vyplývá, že pronajímatel poskytuje *„zajištění provozu, provádění veškeré údržby a servisu instalovaného zařízení a dodaného programového vybavení… dodání a instalace a aktualizace programového vybavení, jeho dat a příslušných dokumentů…, update veškerého provozovaného software/firmware…“,* příloha č. 3 apod.).

S ohledem na obsah podnětu je tedy nutné **posoudit, zda dotčená usnesení rady města nejsou v rozporu se zákonem tím, že schválila uzavření smlouvy, která by sama mohla být v rozporu se zákonem (se zákonem o silničním provozu) protiprávním nastavením systému měření rychlosti.**

Podle § 79a zákona o silničním provozu „*za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.“*

Výkladem tohoto ustanovení ve vazbě na podmínky, za nichž lze považovat participaci třetí osoby (pronajímatele měřícího zařízení) na měření rychlosti za (ne)zákonnou, se zabýval Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích. Za stěžejní pro posouzení zákonnosti dotčených usnesení považuje Ministerstvo vnitra rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 10 As 107/2018-36

(rozhodnutí je dostupné na webové stránce http://www.nssoud.cz). V publikované právní větě soud konstatoval: „*Instalaci a nastavení stacionárních měřících zařízení, jakož i údržbu software a hardware těchto zařízení, které jinak užívá obecní policie, mohou provádět třetí osoby.* ***Není však přípustné, aby takováto třetí osoba měla jakýkoliv hmotný zájem na výsledcích měření stacionárního zařízení*** *(§ 79a zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu)“.* Z odůvodnění tohoto rozsudku pak lze zmínit, že v posuzovaném případě pronajímatel měřícího zařízení a město měly v rámci smlouvy sjednaný způsob odměny za *zaznamenaný přestupek* (bod 10 odůvodnění), což soud vyhodnotil samo o sobě jako nezákonné, pokud pronajímatel může jakkoli fakticky zasahovat do měření rychlosti. Soud dále konstatoval, že případné smluvní deklarace v tom smyslu, že pronajímatel nemá žádný vliv na nastavení měřicích zařízení či na průběh správního řízení, nemají na závěr o nezákonnosti popsané participace pronajímatele na měření žádný vliv (bod 11 odůvodnění). Soud naopak zdůraznil, že pronajímatel měl vliv na instalaci software i hardware vybavení a prováděl celkový servis (bod 12 odůvodnění).

Ministerstvo vnitra s ohledem na uvedené, zejména na porovnání výkladu § 79a zákona o silničním provozu tak, jak jej učinil Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku, s obsahem výše uvedených smluv, dospělo k závěru, že v posuzovaném případě jsou tato smluvní ujednání v rozporu s § 79a zákona o silničním provozu, když předpokládají hmotnou participaci pronajímatele na výsledku měření ve spojení s prováděním „servisu“ měřicích zařízení, resp. softwarového vybavení. Příslušné smlouvy totiž v čl. 4.1 váží odměnu za pronájem zařízení na výsledky měření, resp. na ta měření, která jsou následně vyhodnocena (byť „předběžně“) jako přestupková jednání. To pak má za následek, že **usnesení rady města, jimiž bylo uzavření těchto smluv schváleno, vykazují identický rozpor s § 79a zákona o silničním provozu.**

Ve vztahu k **usnesení, jímž rada města schválila první smlouvu (usnesení ze dne 20. 9. 2017, č. 379/2017/1)**, Ministerstvo vnitra neshledává jako důvodné, resp. s ohledem na čl. 101 odst. 4 Ústavy jako přiměřené, aby uplatnilo formální dozorový postup podle § 124 zákona o obcích. Příslušná schválená smlouva totiž ve svém čl. 7.2 výslovně stanovila, že se „*ukončuje automaticky v případě, že fakturované Odměny dosáhnou v souhrnu částky 1.000.000 Kč.“* Jak vyplývá z obsahu podnětu, k tomuto ukončení již došlo. Uplatnění dozorového postupu by tedy bylo v tomto případě bez jakéhokoli možného reálného dopadu, když příslušná smlouva již byla konzumována.

Ve vztahu k **usnesení, jímž rada města schválila druhou smlouvu (usnesení ze dne 6. 9. 2018, č. 383/2018), je však situace odlišná, neboť smlouva schválená tímto usnesením dosud nebyla ukončena** (srov. čl. 7.1, podle něhož je tato *„Smlouva uzavřena na dobu do uzavření vysoutěžené smlouvy na dobu neurčitou.“).* Ve vztahu k tomuto usnesení rady je tedy možné dozorový postup podle

§ 124 zákona o obcích uplatnit, aniž by samotné zahájení postupu podle zmíněného ustanovení mělo být chápáno jako porušení zásady minimalizace zásahů státu do samosprávy obcí (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy).

Jelikož Ministerstvo vnitra po předběžném posouzení věci shledalo výše uvedený rozpor usnesení Rady města Varnsdorf se zákonem, bude město samostatným dopisem upozorněno na zjištění Ministerstva vnitra a vyzváno, aby se k našim zjištěním vyjádřilo, případně aby sdělilo, zda je připraveno provést dobrovolnou nápravu. V závislosti na reakci města pak bude určen další postup našeho ministerstva (např. formální výzva ke zjednání nápravy dotčeného usnesení podle § 124 zákona o obcích, případně navazující podání návrhu správnímu soudu na zrušení dotčeného usnesení). O výsledku Vás budeme informovat.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Na vědomí (v anonymizované podobě):
Město Varnsdorf

Vyřizuje: Mgr. Petra Furková
tel. č.: 974 816 415
e-mail: odbordk@mvcr.cz

Elektronický podpis - 31.1.2019
Certifikát autora podpisu :
Jméno : Ing. Marie Kostruhová
Vydal : PostSignum Qualified C...
Platnost do : 31.1.2020